

ной для Европейского Совета (на фоне других вопросов, в частности в отношениях ЕС-Россия), не проявляющего инициативы по координации, так и в целом несовершенной институциональной базы ЕС для развития ОВПБ. Брюссель, начав с активных действий на приднестровском направлении, находится сегодня в тупике, надеясь на «транспарентный диалог» в формате «5+2» (ОБСЕ, Украина, РФ и конфликтующие стороны + ЕС и США в качестве наблюдателей) и перспективы демократизации Приднестровья¹⁹³.

Главное условие успешности действий ЕС на приднестровском направлении является сотрудничество с Россией. С одной стороны, как отметил представитель Миссии ОБСЕ в Молдове Г. Ханне, «Россия не готова к более существенному партнерству в области безопасности, пока ЕС и США не обеспечат достаточной для того мотивации»¹⁹⁴. Но с другой стороны, необходимо иметь в виду, что приднестровский вопрос существует в связи с другими аспектами отношений России и Запада, в частности ратификация адоптированного ДОВСЕ, восприятие «оранжевых революций» на постсоветском пространстве, расширение НАТО и т.д., по которым Россия занимает крайне жесткую позицию. В отсутствие доверия к Западу Россия блокирует или спускает на тормозах любые инициативы, исходящие от ЕС или Украины (в частности, «план Ющенко»), пытаясь найти решение приднестровского конфликта в одностороннем порядке. Обеим сторонам (как ЕС, так и РФ) лишь предстоит осознать, что вследствие объективных факторов это не относится к чьей-либо исключительной «ответственности».

Е.А. Стрехнина

ФРАНЦИЯ В КОНВЕНТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В 2001 г. – после полувековой паузы - в Европе наконец-то начались дискуссии о Конституции Европейского Союза. Европейский совет, проходивший 14-15 декабря 2001 г. в Лакене, вывел эти дебаты на новый уровень. В Лакене состоялось подписание Декларации о будущем Европейского Союза, - в ней говорилось о создании консультативного органа – Конвента, которому предстояло в течение года собрать и переработать в форме единого проекта все высказанные в ходе дискуссий предложения, которые впоследствии составили бы Конституцию Европейского Союза. Таким образом, в пригороде Брюсселя, где два декабрьских дня заседал Европейский Совет, была подведена финальная черта под сложным периодом европейской истории. «Наконец-то Европа идет к тому, чтобы стать одной большой семьей, забывшей о кровопролитиях», - говорилось в тексте¹⁹⁵.

В декларации были подробно прописаны условия работы Конвента, рабочие методы и продолжительность работы: «Первое заседание Конвента состоится 1 марта 2002 г., на котором он назначит президиум и утвердит порядок процедуры. Работа Конвента будет завершена через год. Председатель подготовит почву для начала работы Конвента, сделав выводы из публичных дебатов. Президиум должен стимулировать Конвент и обеспечить ему первоначальную рабочую базу.

Президиум может консультироваться с членами и экспертами Европейской комиссии по своему выбору по любому техническому аспекту, который он сочтет возможным рассмотреть. Он может создавать специальные рабочие группы.

Президиуму будет помогать Секретариат Конвента, формируемый генеральным секретариатом Европейского совета, в который могут входить эксперты Европейской комиссии и Европейского парламента.

Европейский совет будет постоянно получать информацию о результатах работы Конвента. Председатель Конвента будет выступать с устным отчетом о результатах работы на всех сессиях Европейского совета, таким образом давая возможность главам государств и правительств тут же высказывать свое мнение.

¹⁹³ Interview to EU Special Representative for the Republic of Moldova Kalman Mizsei, published by Zerkalo Nedeli on 23. November 2007 [Электрон. ресурс]. Адрес доступа: <http://www.iss-eu.org>

¹⁹⁴ Vergessener Konflikt in der europäischen Peripherie // SEF-News. – 2005. - № 22 [Электрон. ресурс]. Адрес доступа: <http://www.sef-bonn.org>

¹⁹⁵ Степанов А. Из Лакена – в будущее // Европа. 2002. №1. С.11.

Конвент будет заседать в Брюсселе. Дискуссии Конвента и все официальные документы будут предаваться гласности. Конвент будет работать на 11 рабочих языках ЕС»¹⁹⁶.

Конвент состоял из 105 членов, возглавил его триумвират влиятельных политиков: председатель – экс- президент Франции Валери Жискар д'Эстен, и два его заместителя - Джулиано Амато, бывший глава правительства Италии, и Жан-Люк Деан, экс-премьер Бельгии – явные сторонники конституционализации ЕС. В лице бывшего президента Франции Жискар д'Эстена Европейский Совет пригласил опытного и авторитетного политика. Поскольку во главе Конвента, разработавшего Хартию основных прав гражданина ЕС, стоял немец (Роман Герцог), то для Франции председательство в Конвенте по проблемам конституциональной реформы было вопросом особого престижа. Более двадцати пяти лет назад Жискар д'Эстен в сотрудничестве с Г. Шмидтом сумел провести принцип прямой выборности в Европейский парламент и европейскую избирательную систему. Как депутат от Европы, он выступал прежде всего за углубление интеграционных процессов.

Помимо председателя и заместителей председателя в состав Конвента вошли 15 представителей глав государств и правительств стран-членов ЕС (по одному от каждого государства-члена), 30 депутатов национальных парламентов (по два от каждого государства-члена), 16 депутатов Европейского парламента и 2 представителя Европейской комиссии. Страны-кандидаты (13 государств - Польша, Чехия, Венгрия, Словения, Словакия, Турция, Румыния, Болгария, Кипр, Мальта, Эстония, Латвия и Литва) также стали полноправными участниками работы Конвента - они были представлены так же, как и государства, уже являвшиеся членами ЕС одним представителем правительства и двумя депутатами национального парламента, и принимали участие в работе Конвента, но не могли помешать консенсусу, если таковой был достигнут между государствами-членами ЕС (имели право только совещательного голоса). Президиум Конвента состоял из председателя и заместителей председателя Конвента, а также девяти членов Конвента (по два представителя национальных и Европейского Парламентов и Европейской Комиссии, а также представителей всех правительств, занимавших пост председателя Совета в период работы Конвента). Три представителя Экономического и социального комитета, три представителя европейских социальных партнеров; от Комитета регионов: шесть представителей (назначаемых Комитетом регионов от регионов, городов и регионов, имеющих законодательные полномочия), а также омбудсмен ЕС были также приглашены в качестве наблюдателей. Председатели Европейского суда и Суда аудиторов ЕС могли быть приглашены президиумом для выступления в Конвенте. Участие групп представителей гражданского общества предусмотрено не было, но они могли вносить свои предложения через форум. Для их участия в диалоге комиссией ЕС была создана страничка в Интернете *futureum* на нескольких языках, где все желающие могли опубликовать свои статьи, тезисы и размышления. Форум был рассчитан как вариант структурной сети организаций, получающих регулярную информацию о работе Конвента, в свою очередь, участие представителей гражданского общества стало большим вкладом в работу Конвента - его делегаты могли заслушивать такие организации и получать у них консультации по конкретным темам в соответствии с порядками, установленными Президиумом.

Таким образом, главным отличием этого пересмотра основополагающих договоров стало то, что он готовился не только чиновниками, но и представителями широких слоев общественности (социальные партнеры, неправительственные организации, научные круги, национальные организации). С самого начала предполагалось что делегаты Конвента должны были работать в самом тесном контакте с широкой европейской общественностью, к примеру, активисты неправительственных организаций, действующих в сфере охраны окружающей среды, социального развития и защиты прав человека, а также представители Европейской конфедерации профсоюзов сформировали так называемую Контактную группу гражданского общества. Ее цель состояла в том, чтобы наладить с президиумом Конвента контакт, предполагавший проведение регулярных встреч и дискуссий по поставленным вопросам.

Касаясь существа работы Конвента, Жискар д'Эстен объявил, что «на первой стадии депутаты Конвента внимательно выслушают все пожелания сторон, вовлеченных в реформирование Евросоюза. Работа Конвента в этот период будет касаться шести специфических сфер, ре-

¹⁹⁶ К началу работы Конвента Евросоюза // Компас. 2002. №9. С. 56.

шение о необходимости реализации реформ в которых было принято на саммите в Лакене»¹⁹⁷. Они включали: фундаментальные вопросы о положении Европы в мире, разделение компетенций внутри Евросоюза (принципы разграничения полномочий между органами ЕС, разделение компетенций между Брюсселем и государствами Союза), упрощение инструментов ЕС, изменение работы институтов Евросоюза и их демократическая легитимность, единый голос Европы в международных делах, подходы к Конституции для граждан Европы.

«Мы должны мыслить на 25-50 лет вперед»¹⁹⁸, — подчеркнул Жискара д'Эстэн. В этой связи он заявил, что Конвент будет работать на основе уже обсуждаемых реформаторских концепций, включая:

- организацию европейских институтов в соответствии с соглашениями, достигнутыми на саммите в Ницце (по итогам Ницкого саммита крупные страны получали большее количество голосов в Европейской комиссии, а также решено было обращать большее внимание в Совете министров при принятии решений на численность населения стран. Число комиссаров в Европейской комиссии не должно было превышать 27, при этом крупные страны-участницы после расширения лишались права иметь двух членов в Европейской комиссии, председатель Комиссии же наделялся дополнительными полномочиями. По решению саммита отменялось единогласное принятие решений еще в 29 сферах, включая должностные назначения, постановления Европейского суда, процедуры контроля за внешними границами и т.д. Право вето сохранялось в области налогообложения, социальной безопасности, иммиграции, передвижения профессиональных кадров и торговли иностранными культурными ценностями).

- определение статуса Хартии о правах гражданина ЕС (вопрос о том, стоит ли включать одобренную на Ниццком саммите Хартию фундаментальных прав в текст договоров);

- предложения, представленные в рамках идеи «федерации национальных государств», в том числе вопрос о создании второй палаты Европарламента (Германские политики настаивали на том, что законодательная власть должна была принадлежать Европейскому парламенту как представителю граждан Европы и Совету как государственной палате. Оба этих органа и Комиссия как исполнительный орган, по мнению немецкой стороны, должны были быть наделены правом инициативы. В создании новых институтов, как это предлагали Франция и Великобритания, - дополнительной палаты из представителей национальных парламентов, немецкая сторона не видела инструмента, обеспечивающего бы большую ориентированность на рядовых граждан или большую прозрачность).

- проект, разработанный Европейской комиссией по модернизации методов работы союза (как приблизить работу институтов Союза к гражданам, и особенно к молодежи; как сделать внутреннюю структуру ЕС адекватной тем изменениям, которые произошли в мире).

Р. Проди, председатель Европейской комиссии, выступая на открытии Конвента 28 февраля 2002 г., признал, «что происшедшие на континенте в последнее десятилетие политические изменения и предстоящее вступление в ЕС новых членов ставят задачу поиска нового места Европы в мире»¹⁹⁹.

Будущая Европа, по мнению Р.Проди, стояла перед необходимостью ответить на четыре ключевых вызова современности:

«Как европейцы, мы должны взять на себя часть ответственности за мир и развитие на планете. Ни одно из европейских государств в одиночку не способно сейчас решить эти проблемы.

- Мы должны защитить сбалансированную модель общества, которая способна соединять экономическое развитие и солидарность. Наше процветание и образ жизни тесно связаны с балансом между экономическим ростом, социальной справедливостью и защитой окружающей среды.

- Как европейцы мы обязаны гарантировать свободы, однако при этом придерживаться принципов безопасности. Наша история не позволяет нам разделять безопасность, законность и свободу.

¹⁹⁷ Макарычев В. Европейский конвент в поисках нового Евросоюза // Компас. 2002. №10. С.41.

¹⁹⁸ Там же. С.42.

¹⁹⁹ Макарычев В. Европейский конвент в поисках нового Евросоюза // Компас. 2002. №10. С.40.

- Наконец, мы обязаны сделать ставку на превращение Европы в центр интеллектуального влияния и научных открытий»²⁰⁰.

«Определив наш проект для Европы, и только после этого члены Конвента обратятся к более частным институциональным вопросам Евросоюза»²⁰¹, — заявил Проди. По его убеждению, любые изменения основ ЕС должны были базироваться на принципах разделения властей и принятия решений большинством голосов, а также на основе широких общественных дебатов, на голосовании выборных лиц о новых законопроектах и на одобрении таких соглашений парламентами.

Р.Проди также отметил, что необходимо изменить систему принятия решений в Евросоюзе. «Нам нужна новая, более простая и более прозрачная процедура для принятия и реализации ключевых решений»²⁰², — заявил он, дав понять, что принимает в целом идею о введении квалифицированного большинства и отмену права «вето».

Наряду с этим Р. Проди предостерег крупнейшие страны Евросоюза от попыток изменить структуры ЕС и принимать решения в ущерб младшим партнерам. Евросоюз «является союзом меньшинств», подчеркнул он²⁰³.

Там же, на открытии Европейского конвента, Р. Проди четко дал понять, что является сторонником конституционализации ЕС, он призвал принять Конституцию Евросоюза, приблизив тем самым создание федеративной Европы. При этом он подчеркнул, что цель состоит «не в создании супергосударства», а в развитии «уникальной структуры Евросоюза в сторону усиления наднациональной демократии»²⁰⁴.

Председатель Конвента, Жиска д'Эстэн, в своей речи тоже подчеркнул необходимость принятия единой Конституции: «в итоге мы должны прийти к «конституционному соглашению для Европы»²⁰⁵, — отметил он. И вот здесь вставал один из самых сложных вопросов европейской интеграции, — вопрос становления в Европе наднационального сообщества и, в частности, проблема устройства Европейского сообщества.

Успех процесса интеграции в Европе традиционно зависел от германо-французского сотрудничества, но тандем Германии и Франции еще до Ниццы обнаруживал сбои и с тех пор не обрел должной динамики. Однако главы правительств Германии и Франции на своей регулярной двусторонней встрече в Нанте, проходившей еще в ноябре (23-24 ноября) 2001 г. в преддверии заседания Европейского совета приняли совместное заявление, высказывающееся за европейскую Конституцию; успешным было и сотрудничество по вопросу назначения кандидата на пост президента Конвента. Но в своих представлениях об институциональной реформе Европейского Союза Германия и Франция все же расходились существенно.

Всего через несколько дней после встречи в Нанте президент Жак Ширак признался в Лондоне, что его представления о конечной цели Европейского Союза были ближе британской концепции, нежели германской, особенно по вопросу о роли и компетенциях национальных государств²⁰⁶ (структурированная по межправительственному признаку «федерация наций», о которой мечтали французский президент и британский премьер-министр, в плане распределения полномочий существенно отличалась от германской наднациональной концепции).

Несомненно, основной структурной единицей европейского сотрудничества всегда было государство-нация, и проблема выбора между союзом государств-наций и единым европейским государством обозначилась лишь в 90-е гг. В то же время ряд признаков, уже теперь обнаруживаемых в ЕС, позволяет судить о нем как о государстве совершенно нового типа. Европейский союз представляет собой единое экономическое пространство, имеет общие валюту, парламент и гражданство, собственную символику, проводит согласованную внешнюю политику и признан в мире как субъект международного права.

²⁰⁰ Там же. С. 40.

²⁰¹ Там же. С. 41.

²⁰² Там же. С. 41.

²⁰³ Макарычев В. Европейский конвент в поисках нового Евросоюза // Компас. 2002. №10. С. 41.

²⁰⁴ Там же. С. 40.

²⁰⁵ Там же. С. 42.

²⁰⁶ Нойсс Б. Кризис как прорыв. ЕС между договорной реформой и проектом конституции // Internationale politik. 2002. №1. С. 22.

По мнению Жискара Монне, одного из главных идеологов и основателей Европейского Союза, «единство Европы не создает сверхдержаву нового типа, оно является скорее методом изменения самой Европы»²⁰⁷. Означает ли это, что Европа эволюционировала в направлении федерации, означает ли это, что федеративное устройство стало едва ли не единственным выходом из создавшегося тупика?

Для начала нужно разобраться в самом понятии «федерализм», а оно в сложившейся ситуации представлялось достаточно неопределенным. Как заметил финский премьер-министр П. Липпонен, оно «по-разному воспринимается разными людьми: для некоторых оно ассоциируется с централизацией власти, для других связывается с децентрализацией, основанной на принципе субсидиарности и четком разделении властей..., и все они правы»²⁰⁸. Критерии федеративного устройства малоприменимы к чему-то большему, чем государство-нация; «было бы большой ошибкой полагать, что система управления в пределах континента осуществила бы в больших масштабах то, что на ограниченной территории претворяет в жизнь традиционное европейское государство-нация»²⁰⁹. Федерация является лишь одной из форм территориально-административной организации государства-нации, которая не может априорно быть признана лучшей. Избрав в качестве ориентира федеративное устройство, Европейский союз столкнется с рядом проблем, решение которых представляет определенную сложность для самих государств-наций. Так, например, в случае создания общеевропейских федеральных органов власти определение границ субъектов федерации будет, скорее всего, основано на принципе национально-государственного деления. Но тогда автономные или претендующие на автономию области и регионы - французская Корсика, испанские Страна Басков и Каталония или Северная Ирландия - окажутся под двойным влиянием: со стороны федеральной власти и бывших государств-наций, что может иметь весьма драматичные последствия. В то же время уже тогда возникла необходимость в пересмотре традиционной системы разделения властей и разграничения полномочий между центром и регионами в каждой европейской стране, независимо от формы правления и административно-территориального устройства — в монархической Великобритании, унитарной Франции или федеративной Германии. Кроме того, наиболее крупные страны (Великобритания, Германия и Франция) были не готовы терять свое влияние на мировой арене в пользу единого «евросоюзного» голоса. Также стоит учитывать, что некоторые страны имеют сильное геополитическое влияние в разных частях мира: Франция - в франкофонных странах Африки, Великобритания - в странах Содружества, Испания - в Латинской Америке. Влияние Германии сильно ощущается в делах, связанных с расширением ЕС, и в ее стратегических, экономических и политических интересах в Восточной Европе. Италия считает себя ответственной за развитие экономических связей и продвижение интересов ЕС в средиземноморском регионе и сохранение стабильности на Балканах. Наличие таких разновекторных интересов чрезвычайно осложняет выработку единой внешнеполитической стратегии.

Вопрос также был и в том, готовы ли национальные государства передать часть своего суверенитета правительству в Брюсселе. Во многих странах, особенно в Великобритании и Скандинавии, это часто воспринималось как потеря национального суверенитета. Кроме того, разработка единой внешней политики, которая неразрывно связана с оборонной политикой, осложнялась еще и рядом таких факторов, как:

- различные обязательства стран ЕС перед основными международными военными организациями (НАТО, ОБСЕ и ЗЕС). Как правило, данные организации принимают участие в военных и политических конфликтах, но не всегда действуют согласованно. Таким образом, каждое государство должно определять свою стратегию не только в рамках ЕС, но и в рамках перечисленных организаций. Бывает, участвующее государство на международной арене выступает с общей стратегией международной организации, а в наднациональных институтах Евросоюза защищает противоположные интересы;

- страны ЕС в неравной степени обеспечены военной техникой и обладают различной способностью к самообороне;

²⁰⁷ Иноземцев В., Кузнецова Е. Возвращение Европы. Объединенная Европа на пути к лидерству в мировой политике // Мировая экономика и международные отношения. 2002. №4. С.8.

²⁰⁸ Иноземцев В., Кузнецова Е. Возвращение Европы. Объединенная Европа на пути к лидерству в мировой политике // Мировая экономика и международные отношения. 2002. №4. С.8.

²⁰⁹ Там же. С.8.

- некоторые страны - Финляндия, Швеция и Австрия - традиционно придерживаются политики невмешательства; отстаивая свой нейтральный статус во внешней политике. Великобритания по основным внешнеполитическим вопросам, как правило, до недавнего времени находилась в конфронтации с Францией и Германией. Сближение Лондона и Парижа в области внешней политики и политики безопасности началось сравнительно недавно – французская сторона в этом вопросе делает ставку на сотрудничество с англичанами, на что премьер-министр Великобритании Тони Блэр заявил о намерении превратить Великобританию в один из влиятельнейших факторов силы в Европейском Союзе²¹⁰.

В вопросе политического устройства Европейского Союза Великобритания не стремится к подписанию Конституции ЕС и выступает за межправительственную, сохраняющую суверенитет отдельных государств структуру, в которой национальные правительства и парламенты играют более значительную роль. В этом вопросе Великобританию поддержала Испания. Открывая Конвент, (Испания являлась на тот момент страной-председателем ЕС) глава правительства Испании, Хосе Мариа Аснар, заявил, что Европа находится на перекрестке и обязана найти свое новое место в быстро меняющемся мире. При этом, по мнению испанского премьера, в будущем необходимо сохранить баланс между плюрализмом, выражающимся в том числе в культурных и исторических особенностях европейских народов, и дальнейшей интеграцией внутри Евросоюза, включая более эффективное распределение исполнительной власти. «Задача форума состоит в подготовке предложений о пересмотре ряда ключевых соглашений, лежащих в основе Евросоюза»²¹¹, — заявил Аснар. Осторожный подход испанского премьера к реформированию Евросоюза очередной раз подтверждает то обстоятельство, что ряд европейских стран — в первую очередь Великобритания, Испания и Италия имеют схожие взгляды на пути реформирования Европейского Союза. Позиция этих стран сводится к тому, что без решительной либерализации экономики стран Евросоюза не стоит приступать к более углубленной политико-социальной интеграции.

Тем не менее, подобную точку зрения поддержало во время открытия Конвента меньшинство. Альтернативный путь предложил выступивший после Аснара председатель Европейской комиссии Романо Проди. Он призвал принять Конституцию Евросоюза, приблизив тем самым создание федеративной Европы. При этом он подчеркнул, что цель состоит «не в создании супергосударства», а в развитии «уникальной структуры Евросоюза в сторону усиления наднациональной демократии»²¹².

Президент Конвента Жиска д'Эстен заявил, что созданный Конвент способен открыть дорогу к Конституции, но в случае если его постигнет неудача, то Евросоюз окажется неспособным принять и провести решительные реформы, Европа будет обречена на упадок и снижение своего значения в мире.

Тем не менее Жиска д'Эстен подчеркнул, что задача руководимого им Конвента заключается лишь в подготовке реформы, а окончательное решение остается за национальными правительствами и парламентами. «Все наши решения будут иметь рекомендательный характер и приниматься консенсусом»²¹³, — заявил он.

28 февраля 2002 г. в Брюсселе состоялось инаугурационное заседание Конвента, следующая пленарная сессия Европейского Конвента по проблемам будущего Европы была назначена на май. На повестке дня тогда стояли: вопрос распределения властных полномочий членов Евросоюза (сферы исключительной компетенции ЕС и сферы совместного ведения ЕС и государств-членов) и вопросы необходимости соблюдения принципов субсидиарности и пропорциональности.

Ранее, выступая на заседании конституционного комитета Европейского парламента, 27 марта 2002 г., председатель Конвента Жиска д'Эстен заявил, что у его делегатов не должно быть никаких «интеллектуальных табу»; он уточнил, что не следует считать «неприкасаемым»

²¹⁰ Нойс Б. Кризис как прорыв. ЕС между договорной реформой и проектом конституции // *Internationale politik*. 2002. №1. С. 23.

²¹¹ Макарычев В. Европейский конвент в поисках нового Евросоюза // *Компас*. 2002. №10. С. 40.

²¹² Макарычев В. Европейский конвент в поисках нового Евросоюза // *Компас*. 2002. №10. С. 40.

²¹³ Там же. С. 42.

*acquis communautaire*²¹⁴, так как рассмотрение вопросов перераспределения полномочий вполне может привести к некоторой его ревизии²¹⁵.

Существовавшая на тот момент в Союзе система распределения полномочий между ЕС и государствами-членами действительно была достаточно сложна. Она включала три основных блока: 1) законодательные полномочия; 2) незаконодательные или исполнительные полномочия; 3) контроль за распределением полномочий.

1. В области законодательных полномочий сложилась сфера исключительной компетенции Сообщества, которая распространялась на: общую коммерческую политику, регулирование морских биоресурсов в районах, относящихся к Договору, денежную политику для 12 государств-членов зоны евро. Что же касается внутреннего рынка, то это скорее был вопрос гармонизации законодательства, чем в принципе должно было заниматься Сообщество, однако государства тоже сохраняли законодательную компетенцию в этой сфере (к примеру, директива о реституции культурных ценностей состоит в рубрике из раздела о функционировании единого внутреннего рынка, но у ЕС нет законодательной власти в вопросах культурной политики).

Исключительная законодательная компетенция самого Европейского Союза состояла только в том, чтобы создавать такие организации, как Европол или Евроюст.

В Европарламенте хотели к исключительной законодательной компетенции ЕС добавить разработку и проведение внешней и оборонной политики, разработку правовых основ для функционирования общей зоны свободы и безопасности, а также вопросы формирования и использования бюджета ЕС.

К совместному ведению ЕС и государств-членов оказались пока отнесены сферы, где государства-члены могли принимать законы, если этого не сделали Европейское сообщество или Европейский Союз. Законодательное действие подобного рода должно было подчиняться принципам субсидарности и пропорциональности. Сюда были отнесены: по линии Сообщества — гражданство, сельское хозяйство и рыболовство, четыре основные рыночные свободы (свободное передвижение товаров, рабочей силы, услуг и капиталов), выдача виз гражданам третьих стран, предоставление политического убежища, вопросы иммиграции, транспорт, конкуренция, налогообложение, социальная политика, охрана окружающей среды, защита прав потребителей, здравоохранение, создание трансевропейских сетей (в том, что касается их общей управляемости и выработки соответствующих норм), энергетика, защита гражданских прав и туризм; по линии Союза — общая внешняя политика и политика безопасности (за исключением обороны) и сотрудничество полицейских и судебных органов в противодействии преступности.

Кроме того, Евросоюз мог просто дополнять или поддерживать действия национальных правительств либо принимать меры по их стимулированию или координации. Это имело место в таких сферах, как: экономическая политика, занятость, образование, профессиональная подготовка, культура, трансевропейские сети, промышленность, сплочение, научно-технические исследования, сотрудничество с развивающимися странами и оборона.

Исключительная законодательная компетенция государств-членов сохранялась во всех остальных случаях. Европарламентарии (как и представители некоторых национальных правительств, в частности германского) считали при этом необходимым сохранение и в будущем механизма, предусмотренного ст.308 (бывшая ст.235) Договора, которая в нынешней формулировке гласит: «Если ... возникнет необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, принимает надлежащие меры на основе единогласия»²¹⁶. В несколько переработан-

²¹⁴ *Acquis communautaire* - система нормативных актов, судебных решений и других документов правового значения, которые изданы с начала 1950-х годов в рамках Европейского сообщества (бывшее ЕЭС), а также Европейского сообщества по атомной энергии и Европейского объединения угля и стали. В соответствии со ст. 2 Договора о Европейском Союзе в своей деятельности Союз обязан «полностью сохранять достижения Сообщества и опираться на них».

²¹⁵ Стрежнева М. Межправительственная конференция по институциональной реформе // Европейский Союз: факты и комментарии. 2002. №28. С.12.

²¹⁶ Стрежнева М. Межправительственная конференция по институциональной реформе // Европейский Союз: факты и комментарии. 2002. №28. С.13.

ном виде эта статья позволяла бы передавать в необходимых случаях полномочия государств Евросоюзу и возвращать их последним после того, как надобность в интервенции со стороны Сообщества отпадет. В то же время высказанная идея согласовать и зафиксировать список полномочий национальных государств не получила поддержки.

2. В отношении исполнительных полномочий сложилась следующая ситуация: право имплементировать законодательные нормы, принятые на уровне ЕС, принадлежало государствам-членам в соответствии с принятыми в каждой стране конституционными правилами, тогда как Совет и Комиссия осуществляли соответствующие полномочия в дополнительном порядке. Это касалось: а) национальной имплементации законодательных актов, которой занимались государства; б) мер административного, материального и бюджетного характера, связанных с применением актов Сообщества, чем занимались государства-члены, тогда как Сообщество могло вмешаться в этот процесс, получив соответствующие конкретные полномочия на основании Договора или от законодателя (речь шла главным образом о конкурентной политике и управлении определенными программами Сообщества).

По мнению, высказанному, в частности, Жискаром д'Эстеном, Европе в первую очередь нужна была должным образом работающая исполнительная власть, каковой в то время в лице Комиссии она не имела²¹⁷. С исполнительной ролью Комиссии, а также национальных и местных администраций оставалось много неясного. На тот момент действовало соглашение между Парламентом, Советом и Комиссией, согласно которому вторичное законодательство по вопросам регулирования рынка финансовых услуг разрабатывалось, к примеру, Комиссией при содействии технических комитетов при некотором последующем контроле со стороны Парламента. В дальнейшем предполагалось что это временное соглашение должны были заменить постоянные решения. Процесс такой разработки занимает порой до 3-4 лет, что ставило европейскую промышленность в невыгодное положение по сравнению с конкурентами, прежде всего американскими.

3. Контроль за распределением полномочий подразделялся на:

а) политический - со стороны различных институтов политической системы ЕС в соответствии с их отраслевой компетенцией;

б) правовой — через Европейский суд и национальные суды. В данной связи в рамки Евросуда в ходе проходивших тогда обсуждений предлагалось включить новую палату (арбитраж - в случаях конфликта властных полномочий), ответственную за толкование конституционных основ, вопросы отправления политической власти и обеспечения фундаментальных прав. Обращаться в эту инстанцию могли бы Комиссия или существенное (достаточное) меньшинство членов Совета или Парламента.

Что касается работы самого Конвента, то здесь стоит отметить, что изначально она носила, скорее, форму «прослушивания», и только в июне на сессии Европейского совета, проходившей в Севилье (21-22 июня) 2002 г., перешла от фазы слушаний к совещательной фазе (включающей детальное изучение основных аспектов предполагаемой реформы) за что Жискара д'Эстен подвергся жесткой критике со стороны европарламентариев. Многие из них критиковали председателя Конвента за то, что под его влиянием первая часть работы форума была выстроена в форме слабоструктурированного «прослушивания»²¹⁸. По словам председателя комитета Европарламента по внешней политике Э. Брока, дебаты должны были с самого начала идти вокруг проекта будущей Конституции²¹⁹.

Представитель австрийской партии зеленых Й.Вогенхубер, заявил, что по его мнению и мнению многих других участников, председатель не принимает в расчет мнения, отличные от его собственного²²⁰. Озабоченность вызывали и неформальные консультации, которые Жискара д'Эстен проводил с главами государств и правительств крупных стран ЕС. Многие европарламентарии опасались, что в конце концов он предъявит Конвенту проект, подготовленный в со-

²¹⁷ Там же. С.13.

²¹⁸ Стрежнева М. Межправительственная конференция по институциональной реформе // Европейский Союз: факты и комментарии. 2002. №29. С.13.

²¹⁹ Там же. С. 13.

²²⁰ Стрежнева М. Межправительственная конференция по институциональной реформе // Европейский Союз: факты и комментарии. 2002. №29. С.13.

трудничестве с отдельными национальными лидерами, на ключевые пункты которого большинство участников Конвента уже не смогут повлиять.

Неприятие и недоверие в разных кругах ЕС вызвали предложение ввести в Союзе пост Президента Европейского Союза, который в личном качестве избирался бы на пятилетний период (взамен нынешней системе ротации, по которой председательствующая страна из числа государств-участников Союза сменяется каждые полгода). Эту идею высказали и активно поддержали французский президент Жак Ширак, британский премьер-министр Тони Блэр и Генеральный секретарь/Высокий представитель по ОВПБ Хавьер Солана.

9-12 июля 2002 г. состоялась очередная сессия Конвента на которой впервые предметно обсуждалась проблематика ОВПБ/ЕПБО. Большинство выступавших высказалось за усиление роли ЕС в международных делах. Вместе с тем, были также озвучены и определенные опасения (со стороны представителей скандинавских стран), связанные с нежеланием видеть в ЕС центр силы, что повышало опасность вовлечения в войну. По наиболее противоречивой проблеме — определения баланса между коммунитарным и межправительственным методом в рамках ОВПБ/ЕПБО — были высказаны и практические предложения. В частности, член Комиссии М.Барнье предлагал использовать в качестве модели для "второй опоры" принципы и механизмы торговой политики ЕС. При этом ни один из членов Конвента не высказался в целом против использования коммунитарного метода. Многие призвали к объединению в той или иной форме постов Высокого представителя по ОВПБ (Х.Солана) и члена Комиссии по внешним связям (К.Пэттен), предпочтительно - в рамках Еврокомиссии.

Кроме того, на заседании выступил и европейский омбудсман Я. Седерман. В виду того, что европейское законодательство становилось все более сложным и изощренным, что неизбежно вело к повышению расходов на ведение бизнеса в Европе и мешало реально обеспечить правовую защищенность европейских граждан, он призвал включить в будущий конституционный договор о Европейском Союзе специальную главу, где были бы изложены все возможности судебной и внесудебной апелляции. Это позволило бы гражданам, компаниям и ассоциациям более четко представлять свои действия в случаях, когда, по их мнению, нарушаются законы Сообщества. Я.Седерман был намерен в скором времени представить Конвенту свой вариант текста такой главы. Она призвана информировать граждан, что они имеют возможность: отстаивать свои права, вытекающие из законодательства Сообщества, в национальном суде; обращаться с петицией в Европарламент в случае нарушения законодательства Сообщества каким-либо из его государств-членов; обращаться с жалобами к европейскому или национальному омбудсману.

Осенью 2002 г. Европейскому Конвенту удалось продвинуться к стадии более предметного обсуждения перспективных идей и предложений по тексту будущего Конституционного договора. Завершалась также и работа над структурой документа. По плану, в первые месяцы 2003 г. на общее рассмотрение участников Конвента должны были быть представлены первые разделы проекта нового Договора, составленные на основе докладов его специализированных рабочих групп.

Формально все были согласны, что главным методом принятия решений в ЕС в будущем должен быть коммунитарный метод. Институциональную конструкцию, которая покоится на трех опорах, предполагалось ликвидировать, что должно было способствовать достижению большей эффективности в принятии решений. Но Союз, скорее всего, все же должен был сохранить черты двойственности, свойственные ему и в той форме в какой они находились - общие компетенции должны иметь федеративную природу, а в ряде областей, совместно управляемых государствами-членами - межправительственную.

Был также обозначен ряд наиболее спорных вопросов, среди них:

1. Введение поста председателя (президента) Европейского совета, который одно и то же лицо занимало бы в течение нескольких лет (а не по полгода по правилам межправительственной ротации, которые действуют сейчас), сосредоточив при этом в своих руках все полномочия по международному представительству от имени ЕС. Предложение поддержали Франция, Великобритания и Испания, но большинство других стран выступили против, так как оно, по их мнению, противоречило утверждению в Союзе коммунитарного метода, при котором главная нагрузка в принятии решений ложится не на национальные правительства, а на интеграционные институты непосредственно.

2. Также, председателем Конвента, Жиска́р д'Э́стеном предлагалось введение поста вице-председателя Европейского совета, который отвечал бы за председательство в Совете по общим делам.

3. Инкорпорация Хартии основных прав в будущий Конституционный договор. Возражений по этому вопросу не было, но к тому моменту еще не удалось договориться о том, какое конкретно место в тексте Конституции ей должно быть отведено. Уже принятая ранее в ЕС Хартия основных прав содержала процедуру, позволяющую гражданам, после включения ее текста в Договор, обращаться в Европейский суд за защитой своих прав.

4. Ассоциации, которые представляли в Европе интересы местных и региональных сообществ, опасались, что Конвент так и не проявит достаточного интереса к перспективе повышения роли в интеграции городов и регионов.

В октябре 2002 г. целый ряд подобных ассоциаций выступил с совместным заявлением, где были изложены требования регионов. Особенно настойчивы в намерении добиваться для себя в ЕС специального статуса были регионы, располагающие законодательными полномочиями по национальной конституции. Местные и региональные власти хотели, чтобы в будущем с ними регулярно консультировались на самой ранней стадии принятия европейских решений. Они стремились обрести право направлять дела в Европейский суд в случае конфликта полномочий по европейскому законодательству между региональными, национальными и наднациональными инстанциями. Большинство членов Конвента были согласны с тем, что регионы должны непосредственно участвовать в контроле за соблюдением принципа субсидарности и иметь возможность пристальнее следить за поведением своих национальных правительств в рамках Совета.

5. Совершенно новым для Европейского Союза элементом стал проект статьи 46 готовящегося Конституционного договора, где говорилось о праве на добровольный выход отдельных государств-членов из Союза. Кроме того, в тексте подчеркивалось, что если какое-либо из государств-членов не ратифицирует новую Конституцию, то оно не станет участником будущей системы, что не помешает ей вступить в действие.

6. Договор о Евратоме 1957 г. предполагалось аннулировать, а в будущую Европейскую конституцию включить главу по энергетическим вопросам, где будут перечислены меры по обеспечению безопасности атомных электростанций и защите окружающей среды.

7. Сильную оппозицию вызвала высказанная Жиска́р д'Э́стеном в конце лета 2002 г. идея о создании Конгресса европейских народов, который регулярно (предположительно один раз в год) собирал бы всех членов Европейского парламента и определенную часть национальных парламентариев. По мнению председателя Конвента, такой институт, не будучи наделен законодательной властью, тем не менее, укрепил бы демократическую легитимность ЕС. В функции Конгресса должно было входить: 1) обсуждение общего положения дел в ЕС на основе докладов от председателя Европейского совета и председателя Комиссии; 2) подготовка по запросу Европейского совета изменений в Европейской конституции; 3) выборы председателя и вице-председателя Европейского совета.

По мнению большинства участников Конвента, в том числе членов его Президиума, такие предложения в целом противоречили ходу обсуждения на Конвенте. Некоторые же не скрывая своего возмущения, высказывались в том духе, что это просто насмешка над всей произведенной за год работой Конвента. Большинство высказалось за то, что Союзу не нужна концентрация власти в руках членов «межправительственного бюро» с бесправной «говорильней» в виде Конгресса в качестве формального противовеса, ставящего под вопрос компетенцию Европарламента²²¹. Это могло повредить коммунитарному методу, основанному на балансе полномочий, устоявшемуся между Советом, Парламентом и Комиссией. Подобное бюро фактически стало бы неконтролируемым правительством Союза.

В действительности, Совет и в самом деле испытывал потребность в исполнительной власти, действующей в общих европейских интересах, но под действенным демократическим контролем. Из предложений, высказанных же Жиска́р д'Э́стеном, становилось не совсем понятно кто же будет выполнять подобную роль и перед кем он станет отвечать. Растущее число

²²¹ Стрежнева М. Межправительственная конференция по институциональной реформе // Европейский Союз: факты и комментарии. 2002. №32. С.12.

председателей и заместителей создаст безнадежную институциональную путаницу, приведет к постоянной властной конкуренции председателей Комиссии и Евросовета между собой.

Французская сторона по этому вопросу высказалась за то, чтобы впредь Комиссия несла ответственность перед Европейским советом. Но Европейский совет ни в коем случае не должен контролировать Комиссию, если речь идет о том, чтобы система, по сути, стала демократичнее: последнее предложение означало бы только, что одна часть европейской исполнительной ветви власти таким образом собирается контролировать другую.

Весной 2003 г. обстановка, в которой проходила работа Европейского конвента сильно накалилась. Страны-кандидаты высказали недовольство отводимой им в ходе реформы институтов ЕС ролью бесправных статистов, мнение которых не имеет особого значения и не учитывается. Страны-кандидаты хотели бы обеспечить себе более полноценное участие в конституционных изменениях. Поэтому они выступили, хотя и достаточно робко, за изменение в данной связи сроков проведения Межправительственной конференции (МПК), которая завершит работу над Европейской конституцией после окончания Конвента. Они предпочли бы, чтобы МПК не начиналась до 1 мая 2004 г., то есть до тех пор, пока не произойдет формальный прием в Союз десяти новых членов. Страны-участницы Евросоюза посчитали, что 1 мая 2004 г. Конституционный договор, проработанный в рамках МПК, мог бы уже быть подписан 25 странами расширенного ЕС и затем предоставлен каждой из них на ратификацию. Другими словами, новым членам, ничего не оставалось, кроме как ждать своего полноправного вступления в Европейский Союз.

Наконец, Комиссия, Европарламент и малые страны Союза оказали активное сопротивление новым институциональным предложениям, исходящим от Франции и Германии в первую очередь. В сочувствии планам этих стран они подозревали и обвиняли председателя Конвента, патриарха французской и европейской политики Валери Жискар д'Эстена. Таким образом, большинство участников Конвента высказались за преждевременное завершение его работы. Тогда они могли бы заняться институциональными проблемами самостоятельно на Межправительственной конференции, то есть уже без активного вмешательства со стороны самих интеграционных институтов и гражданского общества.

На сессии Европейского совета в Афинах, где Жискар д'Эстен встречался с главами государств и правительств Европы 16 апреля 2003 г., Конвенту было предложено завершить свою работу 20 июня 2003 г., то есть еще раньше, нежели намечалось прежде. Отменена была и уже согласованная специальная сессия Европейского совета, назначенная на 30 июня. Ее предполагалось посвятить именно итогам работы Конвента.

На пресс-конференции, проходившей в Порто Каррасе в июне 2003 г. руководство Союза и лидеры всех европейских стран-участниц дали достаточно высокую оценку подготовленному проекту конституции и поблагодарили председателя Конвента Валери Жискар д'Эстена и его коллег за проделанную работу, назвав презентацию проекта Конституции Европы «историческим шагом» на пути европейской интеграции, смысл которого заключался в том, чтобы «сделать Европейский Союз ближе к гражданам, укрепить демократический характер Союза, облегчить возможность Союза принимать решения, особенно после его расширения, повысить способность действовать в качестве сплоченной и объединенной силы в международной системе»²²².

Европейский конвент - относительно новая для Союза форма выработки основополагающих документов, обеспечивающая обсуждение проблем европейской интеграции и принятие соответствующих решений в рамках структуры парламентского типа. Некоторое время тому назад первый в истории ЕС Конвент во главе с Гельмутом Шмидтом и Валери Жискар д'Эстеном подготовил проект Хартии по вопросам обеспечения фундаментальных прав человека. Данный опыт был признан успешным, и к его использованию прибегли вновь. Может Конвент по институциональной реформе был не столь удачным, но, тем не менее, это событие беспрецедентное по своей сути в истории европейской интеграции. Европейский конвент проработал 16 месяцев и провел за это время 26 пленарных заседаний.

²²² Латышев С. К презентации проекта Конституции Европы на саммите ЕС // Компас. 2003. №27. С.27.